



**HAL**  
open science

# L'appropriation des normes du développement durable depuis les territoires ruraux périphériques au Mexique

Eric Léonard, Jean Foyer

► **To cite this version:**

Eric Léonard, Jean Foyer. L'appropriation des normes du développement durable depuis les territoires ruraux périphériques au Mexique. 2016. halshs-01286685

**HAL Id: halshs-01286685**

**<https://shs.hal.science/halshs-01286685>**

Preprint submitted on 11 Mar 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# L'appropriation des normes du développement durable depuis les territoires ruraux périphériques au Mexique

Eric Léonard & Jean Foyer

Dernière version de travail de l'article paru dans *Espaces Géographiques* n° 3, 2015, p. 198-213.

Cet article s'intéresse aux logiques et processus suivant lesquels sont saisis et reformulés, depuis les territoires ruraux, des modèles normatifs organisant la construction de politiques publiques et l'accès à ces politiques. Il a pour cadre empirique les politiques de développement rural durable (DRD), qui fournissent des exemples particulièrement illustratifs des dispositifs de territorialisation de l'action publique au Mexique. Le DRD définit en effet un segment de politiques qui s'inscrit de façon explicite hors du référentiel historique de modernisation productiviste qui a structuré les approches du développement au Mexique (Léonard & Foyer, 2011). La LDRS de 2001<sup>1</sup> élargit en effet la vision strictement agricole du développement rural pour intégrer aux objectifs de l'action publique dans ce secteur des dimensions sociales et environnementales, autour de problématiques territorialisées. Elle institue d'autre part des espaces de construction des actions de développement qui échappent aux cadres corporatifs (syndicats paysans, administration agricole, entreprises agro-industrielles) qui organisaient traditionnellement cette production (Mackinlay & Otero, 2004), au profit d'instances décentralisées et de principes de participation sociale large.

La démarche générale de ce travail s'intéresse à la façon dont les normes globales du développement durable sont interprétées, hiérarchisées et reformulées en référence à des projets sociopolitiques construits au niveau des territoires. Elle prête une attention particulière à l'insertion de ces processus de reformulation dans une histoire longue des relations entre les territoires concernés et les dispositifs de politiques rurales ; en d'autres termes, elle s'intéresse aux dépendances de sentier institutionnelles et organisationnelles qui orientent les perceptions et les visions stratégiques des différentes catégories d'acteurs locaux quant au contenu souhaitable d'un développement dit durable. La notion de dépendance de sentier renvoie à la limitation des options rendues envisageables par les structures cognitives et les référentiels d'action des acteurs dans leurs rapports aux politiques publiques. Elle illustre le fait que les trames institutionnelles qui se sont construites au long de l'histoire orientent durablement les processus d'évolution des règles et des normes sociales, y compris lorsque les transformations des champs sociaux, économiques ou techniques les rendent dysfonctionnelles. L'explication à cette situation réside dans le fait que les individus qui considèrent ces institutions comme "allant de soi" sont peu enclins à en remettre en question la validité, en particulier lorsqu'ils en tirent un avantage positionnel (North, 1990 ; Pierson, 2000). Il s'agit donc pour nous de territorialiser les approches de sociologie politique en termes de dépendance de sentier pour souligner l'importance à la fois des trajectoires historiques et des contextes locaux dans la réappropriation d'un nouveau référentiel politique.

Dans cette perspective nous proposons une analyse comparée des plans de DRD construits dans trois municipalités appartenant à une région indienne périphérique du Sud du Mexique. Cette région présente un ensemble de traits structurels – caractère fortement rural de la population et des activités économiques, enclavement, niveaux élevés de pauvreté, forts enjeux de protection environnementale – qui en font un exemple pertinent d'analyse des jeux de construction négociée des objectifs de la durabilité. Au delà de ces traits communs, nous verrons comment les acceptions de la durabilité varient en fonction des intérêts des différentes catégories d'acteurs locaux et des ressources institutionnelles qu'elles sont en situation de mobiliser.

Dans une première partie, nous décrivons l'architecture générale de la LDRS de 2001, ainsi que les questions qu'elle soulève en termes de redéfinition des rapports entre administrations sectorielles et

---

<sup>1</sup> *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* (Loi de Développement Rural Durable)

organisations territoriales dans la production de l'action publique. La seconde partie exposera brièvement les caractéristiques sociopolitiques et institutionnelles de la zone d'étude, de façon à préciser les enjeux que le dispositif de DRD pose en termes de transformation des rapports de pouvoir entre les secteurs de la population rurale. Nous verrons enfin comment les jeux d'acteurs autour de la mise en place de ce dispositif dans les arènes politiques municipales ont conduit à des formes différenciées d'appropriation, qui conduisent à remettre en question la notion canonique du développement durable.

## La LDRS de 2001 : un contre-projet de développement rural centré sur l'intégration des actions sectorielles depuis les territoires

Au début des années 2000, après 15 ans d'ouverture commerciale, couronnés en 1994 par la ratification de l'accord de libre-échange avec les Etats-Unis et le Canada (ALENA), le monde rural mexicain traverse une crise multiforme. Le processus d'insertion compétitive a renforcé les inégalités de développement historiques entre les régions et les exploitations les plus compétitives, capables de jouer de leurs avantages comparatifs, et la grande majorité des petites exploitations familiales. Dans un environnement de prix défavorable<sup>2</sup>, l'ensemble du secteur agricole mexicain a subi une phase d'ajustement particulièrement coûteuse en termes sociaux, qui a donné lieu à une succession de protestations aux formes parfois violentes<sup>3</sup>. Ces mouvements ont été autant de manifestations de rupture du pacte historique qui liait le régime du Parti Révolutionnaire Institutionnel au monde rural paysan<sup>4</sup> et qui reposait sur l'engagement des administrations étatiques dans la fourniture de biens essentiels à la population rurale (au premier rang desquels les terres de la réforme agraire, mais aussi des crédits, des services d'accès aux marchés, etc.) et la médiation des syndicats paysans officiels dans la régulation de l'accès à ces biens. Cette rupture est devenue manifeste à l'occasion des élections présidentielles de 2000, lorsque le PRI a perdu le pouvoir qu'il contrôlait depuis 1929.

Dans le contexte de l'arrivée au pouvoir du Partido Accion Nacional (PAN), l'élaboration de la Loi de développement rural durable (LDRS) a constitué un enjeu de confrontation entre le gouvernement du président Fox, engagé dans une démarche d'approfondissement du processus d'insertion compétitive<sup>5</sup>, et la nouvelle chambre des députés, où les représentants des organisations syndicales paysannes, qu'ils se réclament du PRI ou de son opposant de centre-gauche, le PRD, représentaient le cinquième des élus. Pour des raisons à la fois idéologiques et stratégiques, ce "bloc agrarien" s'est positionné en opposition aux options entrepreneuriales de la nouvelle administration, en mobilisant la notion de durabilité comme une contre-proposition au modèle productiviste qui avait structuré la politique agricole mexicaine depuis un demi-siècle. Parallèlement, la composition du nouveau cabinet, formé de technocrates et d'entrepreneurs non professionnels des tractations politiques, a limité ses capacités d'interactions avec les spécialistes de la négociation législative. Au final, le processus d'élaboration de la loi de 2001 a débouché sur une définition originale du développement rural durable, qui plaçait les dimensions productives et sociales au premier plan de l'agenda politique.

L'élaboration de la LDRS a ainsi cristallisé l'opposition entre deux courants politiques défendant des conceptions opposées du monde rural. La première, portée par les administrations sectorielles, prend acte de la dualité existante entre une agriculture moderne, intégrée aux marchés mondiaux, et

---

<sup>2</sup> La baisse des prix réels du maïs et du haricot, principales productions de l'agriculture familiale, a atteint 65% entre 1993 et 2005 (Léonard & Losch, 2006 ; Wise, 2009) et plus de 1,3 millions d'emplois ont été supprimés dans le secteur agricole durant cette période (Lederman *et al.*, 2005), alors que la migration clandestine vers les Etats-Unis s'est généralisée à l'ensemble des régions rurales du Mexique (Durand & Massey, 2003).

<sup>3</sup> Depuis les manifestations nationales du *Movimiento ¡El Campo No Aguanta Más!*, qui a fédéré un ensemble d'organisations paysannes au cours des années 2003-2004, jusqu'à la résurgence de guérillas dans les régions rurales les plus pauvres (EPR, ERPI), en passant par le mouvement *El Barzón* qui prônait un moratoire des dettes bancaires des particuliers étranglés par l'explosion des taux d'intérêt.

<sup>4</sup> Pour une présentation détaillée du contexte historique des modes d'interventions de l'Etat Mexicain en zone rurale, nous renvoyons à la première partie de notre ouvrage, Léonard & Foyer, 2011.

<sup>5</sup> Cette orientation était notamment symbolisée par le ministre de l'agriculture, Javier Usabiaga, un grand entrepreneur du secteur exportateur des fruits et légumes.

un monde paysan dont il s'agirait d'amortir les coûts sociaux de la disparition, à travers des programmes de lutte contre la pauvreté, des équipements sociaux et des projets de diversification économique non agricole. La seconde, **agrarienne** et intégrative, considère que la politique rurale doit construire un projet de développement inclusif. Ce second courant a mobilisé la notion de durabilité, non comme un référentiel fondateur, mais comme un outil rhétorique destiné à rassembler une coalition large de mouvements paysans, d'universitaires, d'organisations environnementalistes et d'ONG.

Le texte finalement approuvé en décembre 2001 témoigne de l'appropriation ambiguë du concept de durabilité par cette coalition hétérogène, chacun défendant des appréciations différentes des enjeux du développement rural. On y trouve une vision intégrale et technocratique du développement durable, s'appuyant sur la notion de "nouvelle ruralité" développée par les milieux académiques (voir Arias, 1992 ; Carton de Grammont, 2004). Celle-ci coexiste avec une version plus instrumentale, en partie dictée par les contraintes de (re)légitimation des organisations corporatives, traditionnelles ou dissidentes. L'adjonction du thème de la souveraineté alimentaire<sup>6</sup> à celui de la durabilité dans la loi est à ce titre hautement symbolique, puisqu'il constituait l'un des piliers des revendications de renégociation du volet agricole de l'ALENA par les mouvements de protestation paysanne : la LDRS en fait l'un des objectifs majeurs du développement rural et une composante centrale de la durabilité du secteur agricole.

### *Un projet de remise en cohérence de la gouvernance des politiques rurales*

Toutefois, au-delà de la variabilité de ses contenus stratégiques, le processus législatif révèle une volonté d'aboutir à un compromis ambitieux, dont les attendus représentent un bouleversement dans la façon de concevoir le développement rural et de le mettre en œuvre. La LDRS propose en effet une mise en cohérence des politiques rurales, par-delà leur segmentation thématique et opératoire. Au cours des années 1990, dans la recherche d'une plus grande efficacité, l'action publique a reposé sur des programmes de plus en plus ciblés, mis en œuvre par des administrations spécialisées et faiblement coordonnées entre elles. Cette segmentation s'ajoutait aux politiques de décentralisation, qui ont délégué aux États de la fédération et aux municipalités des prérogatives et des moyens accrus en matière de développement. Les politiques sectorielles ont enfin laissé de plus en plus de place à des dispositifs non gouvernementaux, notamment dans les domaines social (habitat) et environnemental. La multiplication des programmes et de leurs cadres institutionnels de mise en œuvre a ainsi brouillé la cohérence des interventions publiques (Léonard & Losch, 2006).

La LDRS vise précisément à restaurer cette cohérence. L'un de ses principes recteurs, celui de la *concurrentia* – littéralement "confluence" –, exprime un objectif de mise en correspondance sur trois plans : entre les administrations sectorielles, entre les niveaux de gouvernance territoriale (fédérale, provinciale, municipale) et entre les agences de gouvernement et la société civile. Cette mise en cohérence passe par une participation large des différentes composantes de la société – communautés rurales, autorités politiques, organisations de producteurs, ONG, opérateurs privés – dans l'élaboration et la gestion des actions de développement, à travers des instances décentralisées. Cet objectif préside à la mise en place d'une architecture institutionnelle innovante. Au niveau de l'organisation générale de la politique rurale, le principe de "confluence" s'exprime à travers deux types d'outils. D'une part, la loi institue une Commission interministérielle (CIDRS) qui réunit les représentants des administrations centrales et coordonne leurs actions autour de 8 thématiques considérées comme complémentaires dans une perspective de durabilité<sup>7</sup>. D'autre part,

---

<sup>6</sup> La loi la définit comme « la libre détermination du pays en matière de production, d'approvisionnement et d'accès aux aliments pour l'ensemble de la population, sur la base fondamentale de la production nationale » (LDRS, Art. 3, XXXII).

<sup>7</sup> Ces thématiques sont : compétitivité ; éducation ; environnement ; emploi ; assistance sociale ; infrastructures ; santé ; accès à la ressource foncière.

ces lignes d'action structurent l'organisation générale du budget de développement rural dans la loi de finances votée chaque année et imposent une coordination entre les secteurs d'action publique<sup>8</sup>.

Mais c'est dans les mécanismes de production des politiques rurales que la LDRS propose l'innovation la plus marquante. Elle instaure des conseils de développement à tous les échelons de l'organisation politico-territoriale : le niveau fédéral, celui des 32 Etats de la fédération, l'échelon municipal et, assurant le relais entre ces deux derniers, le niveau des districts du ministère de l'agriculture, qui préexistaient à l'élaboration de la Loi. Chaque conseil réunit les délégués des administrations fédérales et provinciales chargées la politique rurale, des délégués des autorités politiques élues, ainsi que des représentants accrédités des organisations du secteur social et privé ou encore des ONG qui agissent à l'échelle de la juridiction concernée. A partir du niveau provincial (Etat de la fédération), ces conseils sont dotés de prérogatives en matière de planification et d'orientation des actions entreprises par les opérateurs sectoriels publics.

C'est au niveau municipal que ce nouveau dispositif assume les fonctions les plus étendues. Les conseils municipaux (*Comuders*) disposent d'une véritable capacité exécutive de définition et de gestion de projets de développement. Ils bénéficient d'un financement statutaire leur permettant d'assurer l'organisation de sessions régulières et d'employer un conseiller technique, qui appuie les organisations locales dans l'élaboration et la conduite de projets. Ils peuvent, par le biais de la mairie, déposer des demandes aux différents guichets des administrations fédérales et provinciales et gérer les fonds alloués à leur financement. Les *Comuders* sont ainsi en situation de devenir une institution centrale de captation des ressources publiques. Toutefois, ils ne se substituent pas aux agences municipales qui opéraient déjà dans les domaines agricole ou social. Ces dernières conservent leur fonctionnalité et gèrent leurs canaux d'accès aux administrations sectorielles. Il en résulte des situations contrastées de coordination, de coopération ou de concurrence entre ces agences dans la mise en œuvre de la LDRS (voir *infra*).

De façon générale, la structure institutionnelle promue par la LDRS s'inscrit dans un mouvement plus large de décentralisation. Toutefois, dans la tradition mexicaine de "fédéralisme ultra-centralisé", c'est une instance fédérale, la CIDRS, qui coordonne l'édifice institutionnel et établit les lignes directrices des politiques en direction des conseils de DRD. Des représentants des administrations ministérielles siègent à chaque niveau de ces conseils et y jouent un rôle pivot de mise en rapport avec les financements fédéraux (Merino & Macedo, 2006). Parmi ces administrations, le Ministère de l'agriculture conserve enfin une position exécutive prééminente. Les districts agricoles occupent notamment une position stratégique au regard des lacunes de l'organisation politico-territoriale du Mexique, qui se caractérise par l'absence d'un relais fonctionnel entre les niveaux de gouvernement local (le municipale) et provincial (l'Etat de la fédération), dans un milieu rural marqué par les distances physiques et l'enclavement. Dans le cadre du système d'Etat-parti, ce relais était assuré par les organisations corporatives (de paysans, d'éleveurs...) intégrées au PRI. L'effondrement du système de régulations corporatives a laissé un vide fonctionnel difficile de combler. La loi de 2001 fait des districts agricoles un niveau de concertation et de coordination intermédiaire, à l'échelle des régions rurales, pour l'ensemble des agences gouvernementales, les administrations municipales, les organisations de la société civile et les entreprises privées. Les avancées proposées par la LDRS en termes de coordination verticale et horizontale de l'action publique restent ainsi marquées par la pesanteur historique du centralisme mexicain et de la domination du ministère de l'agriculture dans les questions qui touchent au développement rural.

### **Le développement rural durable dans la Sierra de Santa Marta : les enjeux du repositionnement des territoires sur les nouvelles politiques publiques**

La Sierra de Santa Marta (SSM), au Sud de l'Etat de Veracruz (figure 1), concentre des défis majeurs au regard des enjeux du développement durable. Il s'agit d'une zone de basse montagne, qui se

---

<sup>8</sup> A titre d'exemples, le "versant compétitivité" met en jeu cinq ministères (Agriculture, Economie, Réforme Agraire, Développement Social, Tourisme) et le "versant environnement" englobe des actions du Ministère de l'agriculture et de celui de l'environnement.

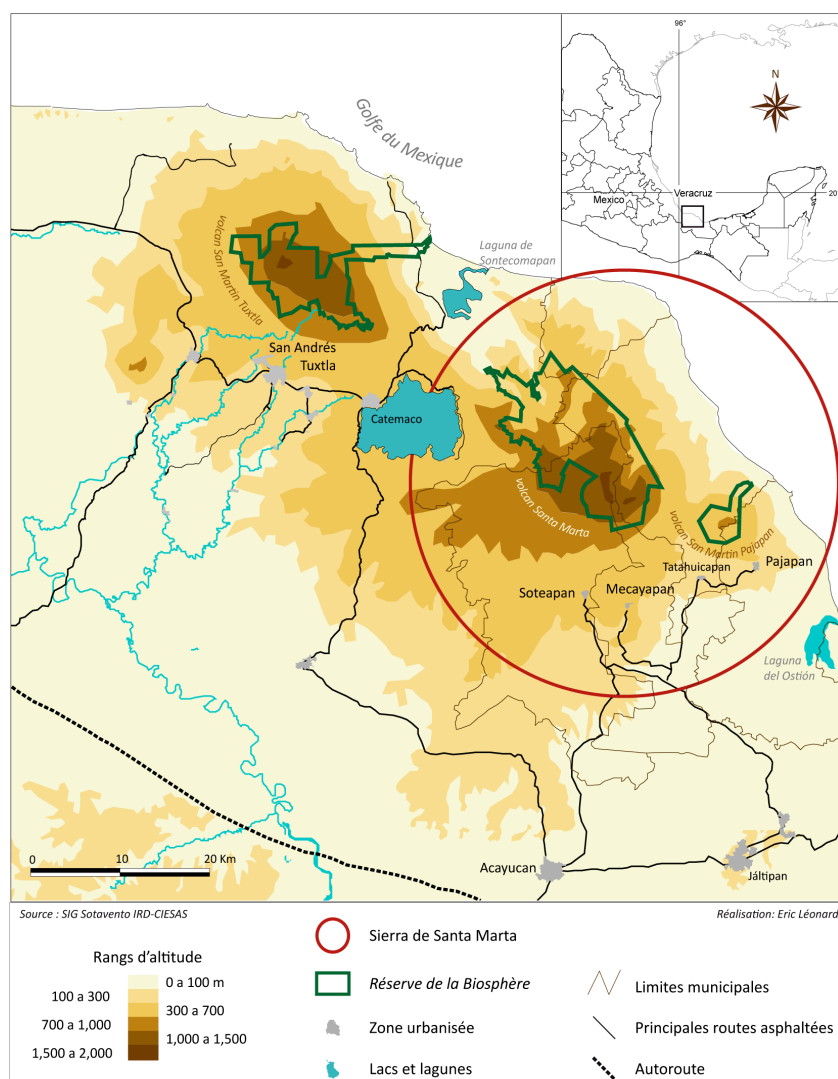
distingue à la fois par sa marginalité économique et sociale – elle est l’une des plus pauvres du pays, avec 67,3% de sa population vivant sous le seuil de pauvreté absolue<sup>9</sup> –, par les menaces qui pèsent sur ses richesses environnementales – et qui ont conduit à l’érection d’une réserve de la biosphère sur les reliquats du dernier massif de forêt tropicale mésophile d’Amérique du Nord – et par une diversité culturelle remarquable, liée à la présence majoritaire de deux groupes de population indigène, les Zoque-Popoluca et les Nahuatl (Velázquez, 2006).

L’économie de la région est marquée par la prédominance d’une agriculture pluviale et manuelle, sur de très petites surfaces : 40 % des exploitations disposent de moins de 2 Has, et 62,5 % de moins de 6 Has, plus de 45 % des ménages n’ayant accès au foncier qu’à travers des prêts ou des locations de terre (Léonard *et al.*, 2012). Le café et le maïs sont les productions principales, mais depuis les années 1960, la région a constitué une frontière pastorale pour des colons métis et le développement de l’élevage bovin extensif y a conduit à une destruction accélérée de la forêt : entre 1965 et le début des années 1990, plus de 75% de la couverture forestière de la Sierra a disparu (Dirzo & Garcia, 1992), ce qui a conduit les pouvoirs publics à classer le massif volcanique en aire protégée, en 1982, puis à y ériger une réserve de la biosphère (RbioTux), en 1998. Cette réserve s’étend sur trois zones de conservation (figure 1), dont deux sont situées dans la SSM, autour des sommets des volcans Santa Marta (18 000 has) et San Martín Pajapan (1 900 Has).

---

<sup>9</sup> Les trois municipalités prises comme référence, Soteapan, Mecayapan et Pajapan, figurent respectivement aux 183<sup>e</sup>, 353<sup>e</sup> et 406<sup>e</sup> rangs parmi les plus pauvres des 2 454 municipes du Mexique (CONEVAL, 2006). L’indice moyen de marginalité pondéré situe la région à la limite du dernier décile de revenus.

Figure 1 : Carte de situation de la zone d'étude



L'histoire du développement dans la Sierra de Santa Marta, en tant que dispositif et projet portés par l'Etat mexicain, a été marquée par des formes de violences, à la fois symboliques (acculturation, discrimination) et très concrètes (assassinats, expulsions et destructions de biens, dégradations environnementales). La mise en œuvre de la réforme agraire, entre 1935 et le début des années 1960, a notamment généré un conflit durable au sein de la société indienne, partagée entre des revendications d'autonomie foncière et organisationnelle et le projet d'incorporation sociopolitique et de modernisation productive porté par l'Etat (Velázquez, 2006). L'imposition de ce dernier et les interventions de développement agricole (café, élevage, maïs) ont contribué à façonner des modes d'action politique et d'organisation marqués par le clientélisme, le factionnalisme et le recours au conflit comme mode de régulation. Elle ont aussi entretenu des formes d'autonomie sociopolitique qui s'inscrivent dans une logique de mise en question du pouvoir de l'Etat et qui se fondent sur un référent communautaire se déclinant de plus en plus au niveau micro-local (voir Velázquez, 2006 ; Léonard & Velázquez, 2010).

Une expression de ces revendications d'autonomie a résidé dans la formation de "communautés ecclésiales de base" inspirées de la Théologie de la libération et leur mobilisation sur des thèmes de développement à partir des années 1970. Ces organisations ont porté leurs efforts sur des projets d'éducation et de santé, mais aussi, très tôt, sur des actions politiques visant à récupérer des terres expropriées par l'Etat ou accaparées par des groupes d'éleveurs métis (Chevalier & Buckles, 1995). Dans la seconde moitié des années 1990, à la suite de l'insurrection néozapatiste dans l'Etat voisin du Chiapas, ce mouvement a diversifié ses thèmes de mobilisation autour des droits indigènes, puis il a investi les questions environnementales et productives, à travers la promotion de "l'agriculture



durable communautaire”, dans une perspective d’autosuffisance en opposition frontale à la diffusion des paquets technologiques promus par les agences étatiques (Lazos & Paré, 2000). L’intégration des thèmes de l’éducation, la santé, la culture, la production et l’environnement s’est réalisée en prise avec l’intervention d’activistes venus du monde universitaire et au nom d’un projet d’opposition radicale aux politiques de libéralisation économique et de modernisation productiviste (Foyer & Léonard, 2011, chap. 5).

Mais ces revendications d’autonomie vis-à-vis du dispositif étatique ont coexisté avec des formes plus classiques d’incorporation clientéliste à ce dernier. A partir de la fin des années 1970 et durant la décennie suivante, la Sierra de Santa Marta a été, comme beaucoup d’autres régions de petite agriculture paysanne, un foyer de mise en œuvre de programmes publics de modernisation de la culture du café, de l’élevage bovin et de la culture du maïs, financés par les excédents du boom pétrolier. L’accès à ces programmes était médiatisé par les organisations liées au système d’Etat-parti, en particulier les comités de bénéficiaires de la réforme agraire et *Antorcha Campesina*, un mouvement politique lié au Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI) et fortement implanté dans la région<sup>10</sup>. Les mécanismes de répartition de ces financements ont reposé sur des rapports clientélistes qui ont diffusé dans l’ensemble de la société locale, depuis les réseaux de parenté jusqu’aux services municipaux, en passant les instances de gouvernement des communautés issues de la réforme agraire, les *ejidos*.

Ces structures jouent encore à plein dans l’organisation de l’accès aux programmes publics. L’ajustement structurel de la fin des années 1980, puis la libéralisation économique des années 1990 ont provoqué, nous l’avons vu, une érosion dramatique des revenus agricoles. La dissolution des dispositifs d’assistance technique, de soutiens aux prix agricoles, de crédit, de commercialisation et de transformation du café, du maïs et du haricot, ont paradoxalement contribué à renforcer le rôle des liens clientélistes dans l’accès aux appuis publics pour les ménages ruraux. Car ceux-ci n’ont pas disparu, rente pétrolière oblige, mais leurs modes de conception et d’allocation ont été redéfinis selon des principes de segmentation thématique et de ciblage à la fois territorial et social, en rupture avec les dispositifs intégrés qui opéraient dans le cadre du régime d’Etat-parti.

La Sierra de Santa Marta est exemplaire de cette situation de fragmentation de l’action publique, à laquelle la LDRS de 2001 cherche à apporter une réponse. Elle est, à la fois, un espace d’implantation forte du dispositif environnemental, autour de la Réserve de la biosphère de Los Tuxtlas, de mise en œuvre de programmes d’infrastructures et de lutte contre la pauvreté, sous l’égide du Ministère du développement social (SEDESOL), d’actions de renforcement institutionnel des populations indiennes portées par la Commission pour le développement des peuples indigènes (CDI), et d’un ensemble de programmes d’appuis à la petite production familiale, déployés autant par le ministère de l’agriculture (SAGARPA), que par l’administration de l’Etat de Veracruz. Ces différents programmes représentent des ressources essentielles pour les ménages ruraux<sup>11</sup>, en même temps qu’ils sont des enjeux de premier plan dans les jeux de concurrence entre territoires et entre organisations politiques, que les effets combinés de la démocratisation et de la décentralisation ont exacerbés.

Or il y a eu la multiplication des programmes publics et de leurs cadres institutionnels de mise en œuvre : entre des agences sectorielles de plus en plus spécialisées, des administrations municipales, dont l’élargissement récent des prérogatives, la faiblesse des revenus récurrents et l’instabilité<sup>12</sup> limitent les compétences techniques, et des organisations de la société civile en concurrence pour le contrôle des clientèles villageoises. Cela pose des défis considérables aux territoires qui les convoitent. Ces programmes répondent à des logiques sectorielles parfois contradictoires, sont

---

<sup>10</sup> *Antorcha Campesina* est une organisation au discours radical, orientée vers la défense et la mobilisation des groupes marginalisés, mais qui est formellement intégrée à la tendance nationale-populiste et clientéliste du PRI (Rappo, 1991). Elle a notamment fourni un appui fort au gouvernement de F. Herrera Beltrán, dans l’Etat de Veracruz, entre 2004 et 2010.

<sup>11</sup> Selon une étude conduite en 2008 auprès de 175 ménages ruraux du municipe de Soteapan, les différents types de transferts publics directs représentaient en moyenne 16,3 % du revenu de ces ménages et jusqu’à 20 % parmi les trois quintiles les plus pauvres (Léonard *et al.*, 2012).

<sup>12</sup> Les mandats municipaux sont limités à trois ans, non renouvelables, ce qui représente un frein considérable à la consolidation des compétences techniques et institutionnelles des administrations locales.



dirigés à des espaces qui ne sont pas superposables (aire de conservation de la RbioTux, “micro-région” de la SEDESOL, zone de spécialisation productive de la SAGARPA) et sont gérés par des guichets qui définissent de façon indépendante leurs normes opérationnelles. La non-communication, les contradictions, voir la concurrence entre les programmes et les agences qui les portent participent du morcellement du développement en thématiques d’intervention et en populations (ou espaces)-cibles. Ce morcellement s’ajoute à la fragmentation des intérêts, des projets et des logiques d’action des organisations villageoises ou politiques dans le champ conflictuel de la Sierra de Santa Marta.

Dans le cadre antérieur des politiques publiques, les fonctions de médiation et de mise en cohérence entre les différents secteurs de l’action publique reposaient dans une large mesure sur les syndicats professionnels (de paysans, d’éleveurs) et les comités villageois de la réforme agraire (*comisariados ejidales*). L’affaiblissement du corporatisme agraire, combiné aux réformes de décentralisation et de démocratisation, ont laissé ces derniers affaiblis, à la fois en termes de légitimité locale et de relais institutionnels, pour assurer ces fonctions. Surtout, l’érosion des syndicats liés au PRI a contribué à concentrer sur l’échelon micro-local les compétences de mise en cohérence territoriale de l’action publique. A travers les conseils régionaux et municipaux de développement durable, la LDRS de 2001 cherche à palier ces lacunes fonctionnelles en instituant des plateformes de coordination et d’élaboration de compromis territorialisés entre acteurs institutionnels et entre ces derniers et les représentants de la société civile. En ce sens, le dispositif du développement durable est imbriqué dans celui de la décentralisation mis en place au cours des années 1990, qu’il renforce en lui fournissant des ressources budgétaires et institutionnelles accrues<sup>13</sup>.

Dans la partie suivante, nous analyserons le fonctionnement de ces conseils au niveau de trois municipalités de la Sierra de Santa Marta, en examinant leur capacité à intégrer les différentes visions sectorielles et locales sous la forme de projets de développement territorial.

### **L’institutionnalisation du développement durable dans les territoires : pluralité des projets et des définitions**

Les conseils municipaux de développement durable (*Comuders*) de Mecayapan, Soteapan et Pajapan fournissent à cet égard des illustrations contrastées des diverses façons dont les visions sectorielles et locales du développement s’articulent (ou non) dans le cadre de projets territorialisés. Les trois municipalités présentent des situations très différenciées en termes d’affiliation politique, d’insertion dans les réseaux régionaux de politique publique et de capacité à mobiliser des capacités humaines et financières au niveau des différents services municipaux. Il en découle des formes contrastées d’institutionnalisation des *Comuders* et des divergences notables dans la façon dont la notion de développement durable est formulée à travers des projets concrets.

La constitution des *Comuders* repose sur une représentation large des institutions publiques (agents des administrations fédérale et provinciale, élus municipaux, dont le maire, qui préside le conseil) et des organisations de la société civile (autorités communautaires, organisations de producteurs, ONG). Dans des contextes caractérisés par la faiblesse de ces dernières, les conditions de participation établies par la loi laissent toutefois une large marge de manœuvre aux présidents municipaux pour impulser l’intégration de membres de leur clientèle, via de nouvelles ONG ou des organisations de producteurs et d’orienter ainsi le fonctionnement des conseils. De fait, en raison du faible niveau d’organisation sociale dans la Sierra de Santa Marta, on trouve dans les trois *Comuders* une sur-représentation des autorités des *ejidos* et des associations de producteurs, au détriment des autres formes d’organisation de la société civile.

Les attributions des *Comuders* sont larges, mais relativement imprécises. Il leur incombe en premier lieu d’élaborer un plan municipal de développement durable, fondé sur un diagnostic et un zonage des problématiques socio-économiques, qui doit être validé par le district agricole et qui constitue un préalable légal aux demandes de financement de projets. Le *Comuders* est en outre investi de

---

<sup>13</sup> Au cours des années 1990, une série de lois de “fédéralisation” ont considérablement étendu les champs de compétences fiscales et exécutives des municipalités et des Etats de la fédération, en leur conférant notamment une capacité à gérer des fonds souverains pour financer des projets de développement.

fonctions de suivi et d'évaluation des projets qu'il porte, mais dont la mise en œuvre est, *in fine*, déléguée aux associations locales ou professionnelles qui en sont les bénéficiaires. La loi ménage à cet égard un flou certain quant aux normes de gestion et d'évaluation des projets. Elle ne précise notamment pas si les financements alloués aux groupes bénéficiaires doivent être remboursés, ni les modalités de co-participation de ces derniers à la réalisation des projets.

Les moyens statutaires dont disposent les conseils pour assurer ces diverses fonctions sont limités au regard des responsabilités que la LDRS leur alloue. Les *Comuders* doivent s'intégrer à un dispositif municipal organisé sur un mode identique à celui de l'administration fédérale, avec des agences sectorielles, de développement agricole, social, sanitaire, éducatif, etc., dont les attributions recoupent les siennes et dont les moyens budgétaires sont sans commune mesure avec les leurs. Les services de *Fomento agropecuario* (développement agricole) des municipalités étudiées disposent ainsi de budgets 10 à 20 fois supérieurs à ceux des *Comuders*<sup>14</sup>. Une fois soldé leurs coûts fixes (salaires et frais de représentation des assesseurs, organisation des sessions), le budget des conseils suffit à peine à financer quelques micro-projets. Le gros des financements opérationnels provient des appels à projets lancés par les administrations sectorielles. Le fonctionnement des conseils est en outre freiné par les retards récurrents dans l'allocation des budgets : dans les trois municipalités étudiées, les assesseurs, qui sont les seuls opérateurs permanents des conseils, étaient pris en charge par la trésorerie municipale durant la majeure partie de l'année, selon des mécanismes d'avance sur salaire qui faisaient de ces rouages essentiels des obligés du maire et des relais de son projet politique.

La dépendance des *Comuders* à l'égard, d'une part, des préfinancements alloués par le président municipal et, d'autre part, des compétences techniques et institutionnelles de l'assesseur conduit à une extrême personnalisation de leur fonctionnement autour du binôme maire/assesseur. Ce sont notamment les réseaux de politiques publiques dans lesquels ces deux personnages sont insérés qui déterminent la capacité de chaque conseil à mobiliser et combiner des financements, fédéraux, provinciaux ou internationaux, qui permettront d'entreprendre des projets d'envergure significative. Cette personnalisation des *Comuders* est un obstacle à leur institutionnalisation dans le dispositif de développement. Les discontinuités qui caractérisent l'agenda électoral mexicain, dans un contexte d'instabilité politique, de brièveté des mandats (3 ans) et d'impossibilité légale de réélection, participent de la précarité des orientations portées par les conseils et de leurs relations avec les autres services municipaux. De cet ensemble de défaillances résulte une extrême variabilité des formes de déclinaison du développement durable, telles que l'on peut les inférer du fonctionnement des *Comuders* dans les trois communes considérées.

### ***Mecayapan : la recherche vaine de fonctionnalité hors des réseaux de politique publique***

Bien que figurant parmi les plus pauvres de l'Etat de Veracruz, le municipe de Mecayapan se distingue paradoxalement par la faiblesse structurelle des fonds de développement rural qui lui sont alloués. L'origine de ces difficultés est à chercher dans la nature des réseaux politiques sur lesquels s'appuie la municipalité, élue sous la bannière du Parti de la Révolution Démocratique (PRD), de centre gauche, qui ne contrôle aucune instance de décision administrative en amont de l'échelon municipal. L'équipe gouvernante se trouve ainsi marginalisée des canaux d'accès aux programmes mis en œuvre par le gouvernement du Veracruz, d'obédience priïste, mais aussi par certaines agences fédérales, et notamment la SEDESOL, dont l'action est traditionnellement instrumentée par le parti au pouvoir – le PAN entre 2000 et 2012. Le seul opérateur public de développement avec lequel la municipalité a pu stabiliser des liens est le ministère de l'environnement (via la RbioTux) qui n'est pas, loin s'en faut, l'administration la mieux dotée en ressources budgétaires.

Il en découle une incapacité récurrente du dispositif municipal à se ménager un accès pérenne aux guichets de financement et à constituer un pool stabilisé de compétences humaines. Ces deux

---

<sup>14</sup> Dans les trois municipes, le budget statutaire du *Comuders* variait en 2008 entre 40 000 et 75 000 dollars, quand celui des services de *Fomento agropecuario* fluctuait entre 450 000 et 1,2 millions de dollars.

caractéristiques s'alimentent mutuellement et conduisent à une instabilité structurelle : la faible capacité de la municipalité à palier les défaillances de l'administration fédérale dans le paiement des salaires de l'assesseur, d'une part, la position marginale du *Comuders* dans le dispositif municipal, où celui-ci coexiste avec des services de développement agricole et social mieux dotés et qui l'ignorent, d'autre part, se traduisent par une rotation élevée au poste d'assesseur et par le faible niveau de qualification des titulaires au regard des questions de développement rural<sup>15</sup>. Les actions mises en œuvre reflètent ainsi la singulière pauvreté des connexions avec les agences publiques et restituent une vision restrictive du développement durable : en 2008-2009, elles ne couvraient pas le champ de la production agricole – chasse gardée du service de *Fomento agropecuario* – et les 22 projets locaux financés étaient orientés vers le micro-entrepreneuriat (ateliers de couture, restauration) et le secteur environnemental (écotourisme, valorisation des ressources naturelles).

Certains groupes de paysans préfèrent au reste jouer la carte des réseaux politiques traditionnels pour obtenir auprès des agences fédérales ou du gouvernement de Veracruz des appuis plus substantiels. Une telle stratégie s'avère souvent plus payante que la participation à un dispositif municipal marginalisé des réseaux de politique publique. C'est ainsi que des projets productifs ont été financés directement à travers l'organisation *Antorcha Campesina*, qui est très présente dans le municipe et a contrôlé la mairie entre 2005 et 2007.

En définitive, les dynamiques observées à Mecayapan se caractérisent par le morcellement des centres de décision et l'absence de coordination entre les initiatives de développement local, y compris au sein même du dispositif municipal. *Comuders*, *Fomento agropecuario* et Développement social définissent de façon autonome leurs lignes d'action, en s'appuyant sur des canaux institutionnels cloisonnés, au niveau desquels ils tendent à établir un monopole local de médiations. Les groupes de producteurs affiliés à *Antorcha* développent de leur côté leurs propres stratégies, suivant des logiques politiques souvent opposées à celle de l'équipe municipale. Plutôt que d'inciter à leur mutualisation, la rareté des ressources disponibles joue de façon paradoxale en faveur du renforcement de la segmentation sectorielle. Il en résulte une impossibilité à faire émerger un projet cohérent de développement durable à l'échelle municipale.

### *Soteapan : l'incorporation du Comuders au dispositif municipal de régulation clientéliste*

La municipalité de Soteapan se trouve dans une posture exactement symétrique à celle de Mecayapan, aussi bien du point de vue des ressources politiques auxquelles elle a accès, que de la capacité du président municipal à imposer un projet et une coordination centralisés aux différents services dont il a la tutelle. Une telle situation est liée au rôle que joue l'organisation *Antorcha Campesina* dans le gouvernement local, auquel elle a légué sa structure de gouvernance centralisée, hiérarchisée et autoritaire, ainsi que des relais politiques au sein de l'administration provinciale. Le municipe de Soteapan dispose en effet d'un accès très large aux programmes d'équipement et de développement du gouvernement de Veracruz, en contrepartie d'un appui sans faille aux requêtes de mobilisation politique du gouverneur. Municipe classé au 183<sup>e</sup> rang parmi les plus pauvres du pays, Soteapan était entre 2006 et 2012 une vitrine de la politique de développement rural du gouvernement provincial. Le service municipal de Développement agricole (*Fomento agropecuario*) disposait ainsi d'un budget deux à trois fois plus élevé que celui des communes voisines. Cette assise financière expliquait que le *Comuders* fut intégré en tant qu'appendice technique du service agricole. L'assesseur du conseil travaillait ainsi sous la tutelle directe du responsable de *Fomento*, un cadre local d'*Antorcha*. Ce statut ambigu était légitimé par la dépendance de l'assesseur à l'égard des salaires que la municipalité lui avançait durant la plus grande partie de l'année.

Le caractère centralisé du gouvernement municipal se retrouve au sein du *Comuders*, du fait de la cooptation par *Antorcha* d'un grand nombre des représentants des différents "secteurs" productifs et d'une majorité de ceux des communautés villageoises. Les règles d'utilisation des fonds du

---

<sup>15</sup> Trois assesseurs se sont succédés en deux ans. Lors de nos passages en 2008 et 2009, le poste était occupé par de jeunes diplômés d'une université régionale, en comptabilité et en gestion d'entreprise respectivement.

*Comuders* révèlent d'autres dimensions de la filiation du conseil avec la tradition clientéliste priiste : les fonds alloués sont des subventions non remboursables, le conseil se contentant de vérifier les conditions de leur gestion effective par les groupes bénéficiaires. En 2008, les projets étaient élaborés par les services de *Fomento* et simplement soumis à l'approbation du conseil ; ils étaient principalement orientés vers la mise en place d'infrastructures agricoles et de services. À cet égard, les actions du conseil, comme celles des services agricoles municipaux, étaient principalement axées sur la fourniture de paquets techniques pour la culture du maïs, dans la lignée des programmes de modernisation productiviste suivis depuis un demi siècle.

Le statut du *Comuders* et de son assesseur a toutefois considérablement évolué au cours de l'année 2009. Cette dynamique est liée au caractère éminemment pragmatique de la gestion municipale et de l'organisation *antorchiste*, mais aussi à la capacité de cette dernière à attirer et à former des capacités humaines et techniques, en la personne de l'assesseur, un ingénieur agronome issu de la prestigieuse université de Chapingo. À la fin de l'année 2008, l'assesseur parvint à convaincre le maire de monter un dossier de candidature au nouveau programme fédéral de lutte contre la marginalisation sociale et territoriale, *Estrategia 100 x 100*, en dépit de la complexité des procédures bureaucratiques (CONEVAL, 2013). Cette initiative a été l'occasion de réorganiser les services municipaux en une structure unifiée, selon les thématiques présidant à la nouvelle structuration du budget fédéral de développement rural. Au long de ce processus, l'assesseur a assuré les fonctions d'interface avec les experts des gouvernements provincial et fédéral, le *Comuders* apparaissant jouer un rôle pivot dans le dispositif municipal. Son investissement a porté ses fruits : fin 2009, Soteapan a été retenu parmi les 125 municipalités du pays bénéficiaires du programme *100 x 100*.

Ce succès a radicalement changé le statut de l'assesseur et du *Comuders* sur l'échiquier politique local : les fonds du programme *100 x 100* représentent une explosion du budget de développement municipal et le *Comuders* en devient statutairement un opérateur central. En 2010, les gains d'autonomie et d'influence du *Comuders* étaient clairement perceptibles au sein du gouvernement municipal, notamment en termes d'élaboration et de gestion des projets soumis au financement du ministère de l'agriculture, auparavant contrôlés par les services de *Fomento agropecuario*.

Ce nouveau rôle de coordination assumé par le *Comuders*, ne signifie pas pour autant un bouleversement logique de construction et de territorialisation des projets de développement. En premier lieu, la tradition autoritaire et clientéliste d'*Antorcha*, si elle a joué en faveur de l'institutionnalisation du conseil, apparaît antinomique avec l'incorporation des différentes composantes de la société locale dans la construction d'un projet partagé. En second lieu, au-delà de la mise en œuvre du programme *100 x 100*, le modèle de développement porté par les membres de l'administration municipale, y compris au sein du *Comuders*, s'inscrit clairement dans la lignée productiviste qui a structuré l'action publique rurale depuis plus de cinquante ans, dont les agents du Ministère de l'agriculture restent les principaux thuriféraires.

### ***Pajapan : le Comuders comme outil d'intégration et de mise en cohérence de l'action municipale***

Pajapan représente la municipalité où le *Comuders* a fonctionné suivant des principes les plus proches des normes canoniques du DRD. Le plan de développement municipal élaboré en 2008 situe au premier rang des priorités la promotion de l'autosuffisance alimentaire des communautés, en valorisant les ressources et savoir-faire locaux et en réduisant leur dépendance vis-à-vis des intrants extérieurs ; il intègre ensuite des objectifs de durabilité environnementale concernant la gestion des eaux fluviales et de celles de la lagune de l'Ostión, la stabilisation des systèmes d'élevage et la reforestation des versants du volcan San Martín ; il vise enfin à promouvoir les capacités locales de gestion, à travers des incitations à la constitution de fonds locaux d'investissement et l'instauration de règles de caution solidaire et de remboursement des financements consentis par le conseil.

La municipalité a surtout cherché à institutionnaliser une structure fonctionnelle unifiée, associant le *Comuders* et les autres services de développement (*fomento* agricole, social, environnemental et touristique). Les ressources des différents services, qui souffrent du même déséquilibre que dans les

autres municipales<sup>16</sup>, sont ainsi mutualisées, les projets sollicités par les communautés étant élaborés techniquement au niveau du *Comuders*, avant que les services municipaux sectoriels les transmettent à leurs interlocuteurs institutionnels. L'objectif ultime est que les conseillers issus des communautés rurales acquièrent des compétences leur permettant de construire ces projets et de les porter de façon autonome devant les guichets sectoriels pertinents. Cet objectif d'émancipation sociale s'appuie sur une tradition de mobilisation liée à l'implantation de la Théologie de la libération et à l'opposition des villages nahuas à un décret d'expropriation pour la réalisation d'une port pétrolier sur la lagune de l'Ostión au cours des années 1970. Le gouvernement municipal, s'il affichait une affiliation stratégique au PAN, donc au parti au pouvoir central de 2000 à 2012, revendiquait sa filiation à ce courant de l'activisme communautaire.

Les règles d'allocation et d'utilisation des financements du *Comuders* fournissent des indices révélateurs du projet de gouvernance que les autorités municipales entendent mettre en place. En premier lieu, les projets financés ne doivent pas affecter l'environnement, ils doivent être économiquement rentables et bénéficier prioritairement aux groupes vulnérables (femmes, indiens, personnes âgées...). Obligation est faite aux groupes bénéficiaires de rembourser les fonds alloués, cette restitution leur ouvrant le droit au financement d'un nouveau projet. Ces prêts sont en outre délivrés sous une condition de co-investissement (sous forme d'apport financier et de travail). Un fonds municipal de roulement et de réinvestissement autonome est ainsi constitué, qui définit des droits d'accès en faveur des groupes qui ont démontré leur responsabilité. Un aspect intéressant tient à l'évaluation participative des projets au sein du *Comuders* : cette dimension a permis de lancer des discussions internes au conseil pour corriger certains problèmes rencontrés et adapter les critères aux contraintes spécifiques des différents projets.

Parallèlement aux actions financées sur ses fonds propres, le *Comuders* a également participé à la mise en place de projets gérés par les différents services municipaux de *fomento*. Les compétences et relations de l'assesseur du conseil, qui avait travaillé antérieurement dans des programmes de la Sedesol, ont été mis à profit pour obtenir des financements au titre des programmes *Emploi temporaire* (réalisation d'étangs piscicoles, réfection de logements), *Habitat* (matériel pour la pose de toitures et de sols cimentés) ou *Options productives* (cultures alternatives de tubercules, artisanat). L'équipe municipale a par ailleurs permis d'obtenir des financements de la Réserve de la biosphère (appuis aux groupes d'apiculteurs ; réhabilitation de la mangrove de la lagune de l'Ostión ; soutien à la réalisation d'une foire régionale de promotion des variétés locales de maïs). L'affiliation politique de la municipalité avec le PAN, si elle relève d'une stratégie pragmatique, a toutefois contraint son accès aux appuis productifs agricoles, dont le fléchage est fortement orienté par la logique clientéliste du gouvernement (PRI) de l'Etat du Veracruz.

À la lecture de cette liste de programmes et d'agences, on perçoit à quel point le travail des responsables de services municipaux s'assimile à une course ininterrompue aux financements sectoriels. L'organisation adoptée à Pajapan a démontré une réelle efficacité à cet égard et une capacité à articuler ses démarches autour d'un projet cohérent de développement territorial et de transfert des compétences de gestion aux communautés rurales. Pajapan représente la municipalité de la Sierra de Santa Marta où les conditions "d'endogénéisation" de l'idée de développement durable par la société civile sont le mieux réunies.

Ces conditions sont toutefois précaires. En décembre 2009, la dynamique du *Comuders* semblait enrayée : du fait d'un énième retard dans la délivrance des fonds statutaires du conseil, l'assesseur avait été licencié par la municipalité qui, en fin d'exercice budgétaire, ne pouvait assumer son salaire ; il conseillait des groupes de producteurs dans l'élaboration de projets que ceux-ci comptaient présenter de façon autonome aux guichets sectoriels. Même si cette situation était pensée comme transitoire, elle est révélatrice de la précarité des dynamiques que les *Comuders* tentent de mettre en place : comme à Mecayapan, des initiatives relayées par des groupes politiques bien introduites

---

<sup>16</sup> En 2008, le budget opérationnel du *Comuders* de Pajapan s'élevait à 39 000 dollars et celui de *Fomento agropecuario* à environ 436 000 dollars.

dans les réseaux traditionnels de politique publique apparaissent souvent plus efficaces et fonctionnellement moins coûteuses que les actions coordonnées au niveau des conseils municipaux.

### **Conclusion : Le développement durable, entre nouveau projet territorial, empilement institutionnel et dépendances de sentier**

L'institutionnalisation du développement rural durable au Mexique, à travers la LDRS de 2001, a constitué une rupture dans la façon de concevoir et de construire les politiques rurales. Les définitions de la durabilité qui émergent de ce dispositif légal demeurent toutefois contingentes, à la fois des logiques sectorielles propres à différentes administrations publiques, et de l'histoire des formes d'organisation et d'action politiques qui sont spécifiques à chaque territoire. Le dispositif des conseils de développement durable s'ajoute, sans les remplacer, aux cadres sectoriels de l'action publique. Chaque administration professe une prétention à la durabilité et un projet d'intégration à partir de son champ de compétences propre, quand les conseils de DRD constituent, d'un strict point de vue budgétaire, une composante marginale du dispositif de développement rural.

Le dispositif des conseils de DRD ne **déplace** pas les organisations administratives existantes, mais il n'est pas non plus phagocyté par celles-ci. Les situations observées dans la Sierra de Santa Marta correspondent plutôt à une situation d'empilement institutionnel, de superposition de dispositifs sectoriels et de référentiels d'action publique, dont le fonctionnement peut opérer sur le mode de la complémentarité fonctionnelle, de la concurrence, de la cooptation ou de l'ignorance mutuelle.

Empiriquement, il s'avère que le niveau municipal est le seul échelon territorial où des dynamiques d'intégration des différents secteurs de l'action publique peuvent être observées. C'est aussi celui où les défis d'institutionnalisation du dispositif de DRD sont les plus forts. Le binôme président municipal/ assesseur, la personnalité des deux hommes et la nature de leurs relations déterminent à un degré majeur la fonctionnalité du *Comuders* – entre appendice technique et espace de construction d'un projet territorial, selon la polarité observée dans la Sierra de Santa Marta. Ces orientations sont fortement contingentes des réseaux de politique publique auxquels ces binômes sont liés et **aux dépendances de sentier** qui caractérisent le fonctionnement de ces réseaux.

Ces conditions expliquent la variabilité des processus d'endogénéisation de la notion de DRD et la pluralité des déclinaisons qui en sont faites, mais aussi le caractère non abouti et fluctuant de ces processus. Si le cas de Mecayapan conduit à douter de la capacité des *Comuders* à induire une remise en question des logiques de cloisonnement sectoriel et d'allocation clientéliste des politiques rurales, les succès enregistrés par les conseils à Soteapan tendent eux-mêmes à accréditer l'importance des réseaux clientélistes dans l'aboutissement des projets locaux. A l'opposé, Pajapan fournit un exemple où une tradition historique de mobilisation inter-communautaire et les compétences techniques et relationnelles du personnel municipal, se combinent pour faire émerger un projet original de développement territorial et politique autour du *Comuders*. Pour autant, l'exemple de Soteapan en fournit une illustration, la mise en place des conseils de DRD constitue davantage qu'une fenêtre d'opportunité pour des groupes d'acteurs engagés dans une vision alternative du développement. A travers les interactions qu'elle suppose entre services sectoriels et réseaux informels de politique publique, elle peut aussi être porteuse de ses propres effets d'entraînement, sur le mode de la "prophétie autoréalisante" (Merton, 1948).

Les formes d'endogénéisation du DRD observables dans la Sierra de Santa Marta expriment deux projets formellement divergents, qui renvoient eux-mêmes aux formes historiques de penser les rapports entre les territoires ruraux et l'Etat. Le premier, porté par la municipalité de Pajapan est orienté vers la construction d'une autonomie communautaire (Foyer et Dumoulin, 2013), à la fois dans l'élaboration des projets de développement et dans la construction des bases économiques de ce développement, en situant l'autosuffisance alimentaire et la valorisation des ressources locales comme les piliers du projet municipal. Le second, observable à Soteapan, endosse l'idéal d'incorporation à l'Etat-Nation proposé par le régime post-révolutionnaire, via l'intégration au dispositif de développement, historiquement structuré par le binôme administration agricole/organisations corporatives du PRI ; on est dans ce cas dans une logique de connexion aux guichets publics à dimension opportuniste assumée. Ce qu'il s'agit de souligner dans les deux cas,



c'est la prégnance **des dépendances de sentier**, à la fois du point de vue des référentiels techniques, des modèles idéologiques et des réseaux sociaux qui encadrent les coordinations entre les communautés rurales et le dispositif de développement, dans l'émiettement et la territorialisation des déclinaisons du développement durable.

## Bibliographie

- Arias, P., 1992. *Nueva rusticidad mexicana*, Mexico, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Chevalier, J.M. & D. Buckles, 1995. *A land without gods. Process theory, maldevelopment and the mexican Nahuas*, London & Halifax, Fernwood Publishing.
- Carton de Grammont, H., 2004. "La nueva ruralidad en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (núm. Especial): 279-300.
- CONEVAL, 2006. *Cifras de pobreza por municipio 2005*, [http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion\\_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED\\_POBREZA,MED\\_POBREZA-mapas\\_2005](http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-mapas_2005)
- CONEVAL, 2013. *Evaluación de impacto de la Estrategia 100x100*, México, CONEVAL, [http://www.coneval.gob.mx/informes/evaluacion/impacto/evaluacion\\_de\\_impacto\\_de\\_la\\_estrategia\\_100x100.pdf](http://www.coneval.gob.mx/informes/evaluacion/impacto/evaluacion_de_impacto_de_la_estrategia_100x100.pdf)
- Dirzo R., García M., 1992. "Rates of deforestation in Los Tuxtlas, a Neotropical area in southeast México", *Conservation Biology*, 6: 84-90.
- Durand J., Massey D. S., 2003. *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas-Miguel Ángel Porrúa.
- Foyer, J., Dumoulin, D., 2013. L'environnementalisme social mexicain, une version endémique de l'écologie politique, *Écologie et Politique*, 46:83-94.
- Lazos, E. & L. Paré, 2000. *Miradas indígenas sobre una naturaleza entristecida. Percepciones del deterioro ambiental entre nahuas del sur de Veracruz*, México, UNAM/IIS-Plaza y Valdez.
- Lederman D., Maloney W.F., Servén L., 2005. *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean*, Palo Alto & Washington DC, Stanford University Press-The World Bank.
- Léonard E., Foyer J., 2011. *De la integración nacional al desarrollo sustentable. Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México*, México, CEDRSSA-IRD, [www.cedrssa.gob.mx/?doc=2246](http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=2246)
- Léonard E., Losch B., 2006. "L'insertion de l'agriculture mexicaine dans le marché nord-américain: changements structurels, mutations de l'action publique et recompositions de l'économie rurale et régionale", in C. Deblock, H. Regnault (dirs.), *Intégrations Nord-Sud, la connexion périphérique*, Montréal, UQAM-Editons Athena: 237-273.
- Léonard E., Palma R., Brun V., 2012. "Transferts publics et adaptations des ménages agricoles au processus de libéralisation au Sud du Mexique", *Autrepart*, 62 : 115-139.
- Mackinlay H., 1996. "La CNC y el 'nuevo movimiento campesino' (1917-1990)", in H. Carton de Grammont (coord.), *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*, México, UNAM-Plaza y Valdés: 165-238.
- Mackinlay H., Otero G., 2004. "State Corporatism and Peasant Organizations: Towards New Institutional Arrangements", in G. Otero (ed.) *Mexico in Transition: Neoliberal Globalism, The State and Civil Society*, London, Zed Books: 72-88.
- Merino M., Macedo I., 2006. "La política autista. Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable", *Gestión y Política Pública*, XV (2): 411-465.
- Merton R.K., 1948. "The Self-fulfilling Prophecy", *The Antioch Review*, 8 (2): 193-210.
- North D.C., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierson P., 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 94: 251-267.



- Rappo S., 1991. "Antorcha Campesina, mitos y realidades", *Cuadernos Agrarios* (nueva época), 2: 80-89.
- Velázquez E., 2006. *Territorios fragmentados : estado y comunidad en el Istmo Veracruzano*, México, Ciesas.
- Wise T. A., 2009. *Agricultural Dumping Under NAFTA: Estimating the Costs of U.S. Agricultural Policies to Mexican Producers*, Medford, Tufts University, Global Development and Environment Institute, Working Paper N° 09-08.